

## Sozialpolitik oder Symptombekämpfung?

*Warum teilen wir Venezuela nicht einfach auch in zwei Teile?* – fragte Maria Lopez, ehemalige Chavez-Wählerin, wohnhaft in einem Armenviertel von Caracas. Genau wie Deutschland könne man das hier doch auch machen, meint sie. Die *Chavistas* sollten doch ihr eigenes Land machen und den Rest der Bevölkerung in Frieden lassen, dann würden Sie schon sehen, was sie davon haben. So ungefähr lässt sich die Wirkung, die Chavez Politik auf das Volk hat, in einem Satz beschreiben. Dabei spaltet die Diskussion um die richtigen Politiken inzwischen das ganze Land und zieht einen Riss durch Institutionen und Familien um zwei Gruppen zu hinterlassen - Chavistas und Oppositionelle. Bisher scheint jedoch keine der beiden die bereits Jahrzehnte andauernden sozialen Probleme des Landes hinreichend lösen zu können.

Bis zu Chavez Amtsantritt hatte auf sehr unspektakuläre Art und Weise eine wenig bewegliche Demokratie geherrscht. Abwechselnd hatten die beiden großen Parteien Copei (*Comité de Organización Política Electoral Independiente*) und AD (*Acción Democrática*) regiert und sich durch die exorbitant steigenden Öleinnahmen eine Wirtschaftsstruktur mit elitenkonformen Charakter geschaffen, die die benachteiligten Bevölkerungsgruppen konsequent ignorierte, deren Bedürfnisse nicht wahrnehmen mochte und keine Bemühungen zeigte, diesen Teil in den demokratischen Prozess oder am Einkommen durch die Ölindustrie zu integrieren. So erlangte Venezuela den Ruf, eines der reichsten Länder Lateinamerikas und gleichzeitig eines mit den meisten Armen zu sein. Als nun Hugo Chávez, aufgewachsen in einer Hütte mit Lehmboden, in dieses Szenario trat, bekam diese vernachlässigte Masse mit einem Mal eine Stimme und das wenig beachtete Venezuela ein Gesicht.

Der neue Mann an der Spitze trat mit dem Versprechen an für sozialen Ausgleich und Partizipation der so lange vernachlässigten Massen zu sorgen. Heute, nach 10 Jahren Amtszeit, sollte man sicherlich erste Resultate erkennen können. Die Partizipation der unteren Einkommensschichten an politischen Prozessen, dies lässt sich unstrittig feststellen, ist in den letzten Jahren gestiegen.<sup>1</sup> Schon allein durch die ständige und emotionsgeladene Debatte um den Präsidenten und dessen Kurs hat in Venezuela eine Politisierung des Volkes stattgefunden, wie man sie sich für weite Teile Westeuropas nur wünschen könnte.

Doch wie erfolgreich waren die durchgeführten Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und zur Umverteilung des Reichtums, welcher sich seit Venezuelas Dasein als spanischer Kolonie bei einer kleinen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Elite akkumuliert hatte? Hat Chavez tatsächlich ein verlässlicheres Netz an sozialer Sicherheit, unabkömmlich vor allem für die verwundbarsten Gruppen der Bevölkerung, geschaffen? Oder handelt es sich, wie viele Chavez-kritischen Stimmen meinen, um bloße Notfallprogramme und punktuelle Maßnahmen zur Linderung der dringlichsten Probleme, die man jedoch nicht als Politik im Sinne eines Systems, verstehen kann, und deren Funktionieren zudem bezweifelt wird?

Hinsichtlich der Armut und Umverteilung kann man zweierlei feststellen: Die Armut ist in den letzten Jahren beträchtlich gesunken und fiel bei der Messung der Armut seit 1999 von 49,9% auf 30,2% der Gesamtbevölkerung, bei der der Messung der extremen Armut sogar von 21,7% auf 9,9%. Der Gini-

---

<sup>1</sup> Weitere Informationen: *Estudio Participación socio-política en Venezuela*; Luis Pedro España, Gabriela Ponce, Universidad Andrés Bello, Juni 2008.

Index, zur Messung der Einkommensverteilung, hat sich hingegen nur relativ geringfügig bewegt und sich innerhalb desselben Zeitraums von 0,49 auf 0,44 verbessert.<sup>2</sup> Dies deutet darauf hin, dass sich die Situation der armen Teile der Bevölkerung zwar verbessert hat, die oberen Verdienerschichten jedoch ebenfalls mehr Einkommen erwirtschaften und sich das Verteilungsmuster somit nicht verändert hat.

Die Schaffung der sozialen Sicherheit als System, das nicht nur wenige bestimmte Gruppen der Bevölkerung auffängt, ist unabdingbar für eine Entwicklung des Landes, für die Planbarkeit des Lebensverlaufes innerhalb der Familien und deren Investitionsentscheidungen. Ohne Absicherung rutschen vor allem sozial benachteiligte Gruppen von einem mühsam erarbeiteten Anstieg der Lebensverhältnisse allzu leicht durch Ereignisse wie Krankheit oder Arbeitsausfälle, in die Armut zurück. Dies soll zum Beispiel mit der Bereitstellung einer kostenlosen Gesundheitsversorgung verhindert werden. Venezuela befindet sich nun in der glücklichen Lage, dieses Universalsystem nicht über Steuern finanzieren zu müssen, sondern auf sein Einkommen aus dem Ölexport zurückgreifen zu können, das über die letzten Jahre hinweg beträchtliche Summen angenommen hat. Neben dem etablierten System des öffentlichen Gesundheitswesens der Vorgängerregierungen hatte Chavez das Programm *Barrio Adentro* mit dem Einsatz kubanischer Ärzte geschaffen. Das Programm läuft über begrenzte Zeit im Austausch von Öl gegen Ärzte, die sich mit einer minimalen Bezahlung bereit erklären, in den *Barrios* (Armenvierteln) Venezuelas zu arbeiten. Das energiearme Kuba erhält im Gegenzug für jeden Arzt im Einsatz, insgesamt ca. 15.000 Stück, eine pauschale Menge Öl geliefert. Der Vorteil dieses Programms besteht darin, dass sich die kubanischen Ärzte auch in die von Kriminalität und Gewalt geprägten *Barrios* der Großstädte wagen, was die venezolanischen Ärzte des bisherigen Systems eher vermieden hatten, und so der Fokus der Versorgung auf die problematischen Regionen verlegt werden konnte. Die Implementierung des Programms scheint jedoch eine sehr kurz- oder mittelfristige Ausrichtung zu haben. Auf lange Frist kann die Finanzierung nicht aus einer erschöpfbaren Ressource finanziert werden, die zudem gewaltigen Preisschwankungen unterworfen ist, wie man sie aktuell beobachten kann. Des Weiteren hat der Einsatz der kubanischen Ärzte Sekundärwirkungen auf das venezolanische Gesundheitssystem. Da sich die Aufmerksamkeit, auch in finanzieller Hinsicht, generell auf die neuen Programme der Regierung Chavez anstatt auf das bisher etablierte System der Vorgängerregierungen zu konzentrieren scheint, verliert das alte System langsam aber sicher an Mitteln und damit an Boden. Einrichtungen zerfallen und die Versorgung verschiebt sich zu einem Programm hin, das keinen universalen Charakter besitzt und nicht auf lange Sicht ausgelegt ist. So wird das frühere System zwar noch weitergezogen, kann jedoch durch Zuständigkeitsunsicherheiten und fehlende Finanzierung nicht mehr funktionieren wie zuvor. Die kurzfristige Auslegung des aktuellen Programms sowie die zunehmende Unterfinanzierung des alten Systems führen damit in eine ungewisse Zukunft des Gesundheitswesens in Venezuela. Daneben ergab sich durch das plötzliche Überangebot an Ärzten eine erhöhte Konkurrenz unter der Ärzteschaft. Der Lohn der Ärzte, traditionell niedrig in Venezuela, wurde unter Chavez nicht an moderne Verhältnisse und Arbeitsaufwand angepasst, da nach Chavez' Philosophie der Arztberuf, wie auch der des Lehrers, aus Berufung ausgeübt werden und daher nicht zur Bereicherung dienen sollten. Dabei wird jedoch nicht beachtet, dass durch diese Politik der Druck zur Migration der Ärzte ins Ausland extrem ansteigt. Durch das nun gestiegene Angebot an Ärzten kann der Lohn trotz steigender Inflation weiter niedrig gehalten werden und so hat eine

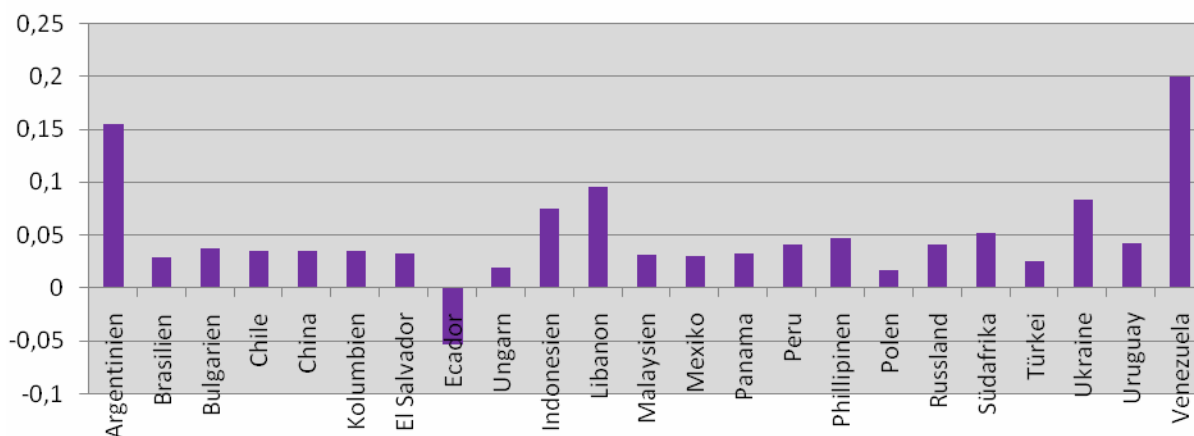
---

<sup>2</sup> CEPAL: Anuario Estadístico 2007.

Abwanderung der Ärzte eingesetzt, die das Land nicht nur in Zukunft in Schwierigkeiten bringen kann. Auch über die Finanzierung der akademischen Ausbildung, die dann im Ausland ihren Einsatz findet und somit verlorenes Humankapital und leere Kosten darstellt, wird das Land heute schon belastet.

Dieser Migrationsdruck lässt sich auch in anderen Teilen der Wirtschaft beobachten. Die steigende Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften, vor allem der Universitätsabsolventen, die oft keine beruflichen Perspektiven mehr sehen und als verlorenes Humankapital ins Ausland emigrieren, ist Ausdruck einer höchst bedenklichen Entwicklung. Durch die einseitig auf den Ölexport konzentrierte und kaum nachhaltige Wirtschaftspolitik sind Auslandsinvestitionen in ein höchst unsicheres Land beinahe zum Erliegen gekommen und bieten so wenig Aussichten, dass sich in naher Zukunft ein breiter Arbeitsmarkt außerhalb des überdimensionalen staatlichen Apparates bilden könnte. Nach einer Studie des brasilianischen Instituts für angewandte Ökonomie *IPEA* liegt Venezuela auf einem Ranking für die Verletzlichkeit von Volkswirtschaften auf dem ersten Platz, ist in dieser Gruppe also das Land mit der anfälligsten Volkswirtschaft für globale Risiken.<sup>3</sup>

**Verletzbarkeit der Wirtschaft**



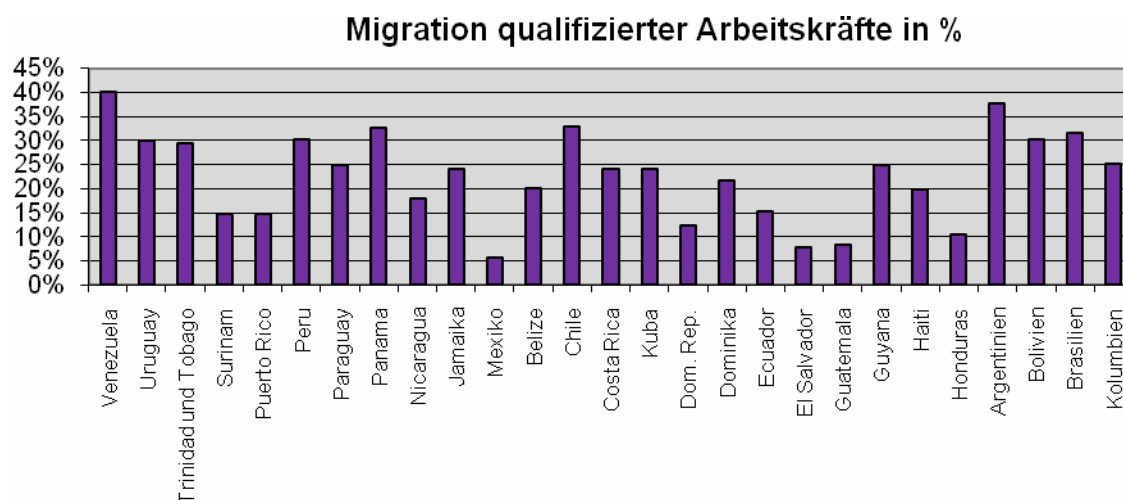
Durch die ständigen Ankündigungen von neuen Enteignungen zugunsten der Staatsunternehmen hat sich Unsicherheit breit gemacht, die viele junge Menschen am Anfang ihrer Lebensplanung negativ beeinflusst. Und auch in politischer Hinsicht wird die Beschneidung der Freiheit zur Meinungsäußerung inzwischen zu einem ernsthaften Problem. Oft gibt es zwar keine direkten Bedrohungen, jedoch führt die Veröffentlichung von Listen Oppositioneller und aktiver Regierungsgegner mit dem Hinweis zur Nichteinstellung derselben in einem Land, in dem der größte Arbeitgeber der Staat selbst ist und große Teile der noch freien Wirtschaft in seinem Einflussbereich hat, zu schier unüberwindbaren Hürden bei der Suche nach einem Arbeitsplatz. So mussten etwa nach dem Streik der Ölgesellschaft 2003 große Teile der Streikenden ins Ausland abwandern, da sie unter der aktuellen Regierung praktisch keine Chance mehr auf Beschäftigung haben. Dabei handelt es sich bei den Auswanderern somit auch nicht um eine soziale Unterschicht, die sich aus den miserablen Verhältnissen des Heimatlandes zu retten versucht, wie dies etwa in Mexiko oder anderen Ländern Lateinamerikas der Fall ist, sondern oft um Angehörige der Mittelschicht, die um

<sup>3</sup> [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1358.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1358.pdf)

Die Studie untersucht die wirtschaftliche Verwundbarkeit von 23 Schwellenländern auf globale Risiken.

den Erhalt ihres Status Quo fürchten müssen. All diese Faktoren haben große Unsicherheit in Venezuela gesät und so ist ein wahrer Trend zur Auswanderung unter jungen Leuten entstanden. Im Internet gibt es bereits diverse Portale für venezolanische Emigranten oder die, die es werden wollen. Die jungen, potentiellen Auswanderer werden von professionellen Firmen umworben, die unter den Interessierten nach dem passenden Profil für die jeweiligen Länder suchen und diese Plattformen, darunter etwa *mequieroir.com.ve* (*ichwillweg.com.ve*), für die Rekrutierung von Fachkräften nutzen.

Dieser sogenannte *Brain Drain* (fuga de cerebros) erreicht innerhalb aller Emigranten Venezuelas nach Daten der *OECD* inzwischen einen Prozentsatz von 40,2%, womit Venezuela an der Spitze Lateinamerikas steht, mit einem Durchschnitt bei 22,64%.



Mit der Betrachtung der Migration rückt in den letzten Jahren das Thema der Rücküberweisungen der Emigranten immer mehr ins Interesse von Sozialforschern. Auswanderer aus Entwicklungs- und Schwellenländern unterstützen oftmals ihre Zurückgebliebenen finanziell. Dies macht in Ländern wie Mexiko mit, laut Interamerikanischer Entwicklungsbank, knapp US\$ 23.000 Millionen oder Bolivien mit US\$ 1.050 Millionen, wo die Rücküberweisungen in machen Jahren jedoch bis zu 10% des BIP erreichen, aus, Tendenz steigend. In Venezuela selbst liegt der Wert für 2007, der bisher von der Zentralbank nicht offiziell publiziert wurde, noch relativ niedrig bei US\$ 54 Millionen, wobei die Interamerikanische Entwicklungsbank den Wert mit US\$ 330 Millionen beziffert. Der auffällig niedrige Wert, bei einer mit anderen Ländern vergleichbaren Auswanderung lässt sich in Venezuela im Speziellen auf die Wechselkurskontrolle zur Bekämpfung der akuten Kapitalflucht und der sehr niedrigen Obergrenze für den Erhalt von Dollars zurückführen. Zudem stammen viele der qualifizierten Arbeiter, die ins Ausland abwandern, aus Familien, die nicht auf deren Unterstützung angewiesen sind. Somit profitiert das Land im Gegensatz zu anderen in Lateinamerika, nicht einmal indirekt von der zunehmenden Ausdünnung der Fachkräfte.

Bei einem weiteren Problem, der Bildungspolitik wurden in den letzten Jahren durch die verschiedenen Missionen große Fortschritte erreicht. Das dringlichste Problem des Analphabetentums wurde mit der *Misión Robinson I* in Angriff genommen. Dieses ebenfalls aus Kuba

stammende Programm vermittelt innerhalb von zwei Monaten Kenntnisse in Lesen und Schreiben per Video und wurde im ganzen Land durchgeführt. Im Jahr 2005 wurde Venezuela daraufhin bereits von der UNESCO zum Analphabeten freien Territorium erklärt. Mit der *Misión Robinson II* wurde die Möglichkeit geboten, den Grundschulabschluss, der in Venezuela regulär innerhalb von sechs Jahren erreicht wird, in zwei Jahren nachzuholen. Darin werden Kenntnisse in Mathematik, Geographie, Naturwissenschaften, Sprache, Geschichte, Informatik und Englisch vermittelt. Die *Misión Ribas* kann im Anschluss daran besucht werden um die reguläre 12. Klasse abzuschließen und somit an einer Hochschule studieren zu können. Mit den weitgehenden ersten Erfolgen beginnen hier erste Probleme. Das Hochschulsystem ist in seiner Kapazität nicht auf eine in diesem Maße wachsende Zahl von Bewerbern ausgelegt und so wurde als kurzfristige Abhilfe die *Misión Sucre* gegründet, die die Hochschulbildung aus den Universitäten heraus direkt in die Viertel der teilnehmenden Bevölkerung bringen soll, wo die neuen Studenten vor Ort unterrichtet werden. Als kurzfristige Abhilfemöglichkeit scheint dies eine sehr ziel- und praxisorientierte Maßnahme. Allerdings können die fehlenden Professoren, fehlende Infrastruktur und Erfahrung kaum eine vergleichbare Bildung mit der der klassischen Hochschulbildung bereit stellen. Die Hochschulen werden unterdessen zunehmend vernachlässigt. Besonders betroffen ist der Großteil der Hochschulen, mit wie in Venezuela üblicher autonomer Verwaltung, deren Leitung der Opposition zugerechnet wird und daher teilweise mit einer drastischen Verschlechterung der Finanzierung zu kämpfen haben. Auch in diesem Fall wird befürchtet, dass ein unausgereiftes Parallelsystem die Oberhand gewinnt und die traditionellen Strukturen, die langfristig angelegt sind, verfallen könnten. Auch das Alphabetisierungsprogramm *Misión Robinson I* wirft Befürchtungen auf, dass das nun Erlernte von kurzer Dauer sein könnte. Oft finden die neuen Kenntnisse keine Anwendung im Alltag oder den wenig anspruchsvollen Beschäftigungsmöglichkeiten und so werden aus den Absolventen des Programms, den so genannten *vencedores* (Sieger), schnell wieder Analphabeten.

Ein sehr positives Beispiel der Sozialpolitik bleibt noch zu erwähnen und findet sich in der neuesten Programmschöpfung, der *Misión José Gregorio Hernández*. Erst vergangenen Oktober ins Leben gerufen wurde eine Initiative zur Registrierung aller Behinderten in Venezuela ins Leben gerufen, die Zahl, Art und Lokalisierung der Behinderten feststellen soll, um diese dann in das Programm einbinden zu können. Den Behinderten soll der Zugang zu ihren verfassungsrechtlich festgeschriebenen Rechten und der Altersgruppe bis 19 Jahren der Schulbesuch ermöglicht werden. Dieser Schritt ist bemerkenswert, da Behinderte in vielen Ländern Lateinamerikas von der Gesellschaft noch immer nicht wahrgenommen werden und innerhalb der Sozialpolitik, vor allem in finanzieller Hinsicht, oft wenig Beachtung finden.

Inzwischen ist die Weltwirtschaftskrise auch in Venezuela angekommen, v.a. über den Ölpreis. Nach der anfänglichen Schadenfreude gen USA ist Chavez nun das Lachen vergangen. Auch wenn von Seiten der Regierung hartnäckig vorgebracht wird, das Haushaltsbudget sei auch für das laufende Jahr mit dem derzeitigen Tiefstand des Ölpreises nicht bedroht. So melden sich vermehrt Experten zu Wort, die der Regierung Fehlkalkulation vorwerfen, die das auf Ölexporten basierende Sozialsystem gefährden könnten. Damit würde die bereits bröckelnde Anhängerschaft des Präsidenten sicherlich weiter schwinden. Es bleibt zu hoffen, dass Venezuela durch die weltweite Krise nicht in eine soziale Krise schlittert, die erneut der ärmsten Teile der Bevölkerung zu tragen hätte. Ohne ein stabiles und krisensicheres Auffangnetz kann sich keine Gesellschaft entwickeln. Denn die Basis eines

Sozialsystems liegt nicht nur in seiner breiten Abdeckung und kurzfristig erzielten Erfolgen, sondern auch in seiner Verlässlichkeit in Zukunft.

Kathrin Zeller

Köln, 25.01.2008